




Government  
Publications

CA20N  
PM81  
-1978  
R25

GOVT





Digitized by the Internet Archive  
in 2024 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761120596937>





(22)

Government  
Publications

CA20N  
PM 81

FIRST REPORT  
OF THE  
ADVISORY COMMITTEE ON CONFEDERATION

*Mississippi publication*  
3

APRIL 1978







April 5, 1978

Dear Mr. Premier:

A year ago, your Government appointed the Advisory Committee on Confederation to serve as a source of advice to the Cabinet Committee on Confederation on matters concerning the evolution of our federal system.

The Committee was left free to determine the means by which it would pursue its mandate. After some preliminary discussion, it decided that it would pursue three broad objectives:

1. Encourage a wide debate among Ontarians and other Canadians on what should be done to bridge differences and resolve difficulties;
2. Support the efforts of individuals and groups working to strengthen national unity; and,
3. Develop specific proposals for consideration by the Ontario Government as a contribution to its participation in intergovernmental discussions dealing with the future of Canada.

The first and second objectives have been served during the first year of activity by the convening of the Destiny Canada Destinée Conference in June 1977 at York University, by liaison with many different people and groups, and by numerous speaking engagements on Confederation undertaken by the members of the Committee. The Committee has also met with the Task Force on Canadian Unity. Since the Committee members are not all expert in the fields of intergovernmental relations and constitutional issues, these





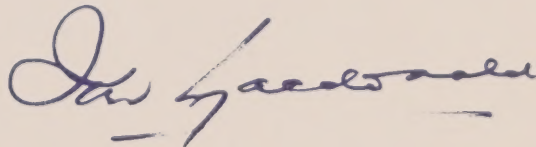
activities have contributed considerably to widening their understanding of the needs of Canadians from many backgrounds and different regions of the country.

In turn, this work led the Committee to consider more closely the kind of constitutional arrangements which would best ensure a form of governance that would meet the needs and preferences of Canadians and which would improve the operation of the federal system.

Progress towards this third objective is contained in our First Report which I am pleased to submit. This report deals with a number of constitutional reforms that the members of the Committee recommend in the areas of the second chamber, the judiciary, fundamental rights, language rights, and the amending formula. I would like to emphasize that the recommendations in this report are interim in nature and may be altered and developed more fully after the Committee has reviewed other aspects of possible constitutional reform. We hope that you and your Cabinet colleagues find these recommendations constructive and helpful to your deliberations.

We have had a busy and productive initial year, and we plan to continue our discussions and report our findings at regular intervals in the coming months. Meanwhile, we would encourage the widest possible discussion of the recommendations of this First Report. For example, the Ontario Government might wish to arrange for a colloquium on the first anniversary of Destiny Canada Destinée at which laymen and experts alike could analyze and evaluate the suggestions which we believe would strengthen the future of our Confederation.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'H. Ian Macdonald', with a horizontal line underneath.

H. Ian Macdonald,  
Chairman

The Honourable William G. Davis  
Premier of Ontario  
Queen's Park  
Toronto, Ontario



TABLE OF CONTENTS

PAGES

I	An approach to a new constitution .....	1
II	A new second chamber .....	7
III	The judiciary .....	10
IV	Fundamental rights .....	13
V	Language rights .....	17
VI	An amending formula .....	19
	Members of the Advisory Committee on Confederation .....	22





## I. AN APPROACH TO A NEW CONSTITUTION

Since the Quebec election of November 15, 1976, Canada has been caught up in a debate of fundamental principles unprecedented since the negotiations leading to Confederation in 1867. All of this points to one central reality: basic changes are necessary to reestablish the Canadian Confederation on a more secure foundation to meet the challenges of the future.

At the same time, this very fact of intense introspection and national self-searching - in the rest of Canada as well as in Quebec - shows that the will to go on still exists. There is a Canadian ideal and we are all Canadians, if only we can define ourselves and shape our institutions to meet our needs for nationhood.

This is not only a matter of accommodating Quebec, but also of satisfying the new and old grievances of the West, the Atlantic provinces, and the North.

Even in Ontario, sometimes regarded elsewhere as the major beneficiary of Confederation, there is at present a feeling of alienation from our federal institutions. Moreover, there have been too many federal-provincial conferences in which ministers from the two levels of government appeared as adversaries in confrontation rather than joint architects of national policy.

The Advisory Committee has discussed a wide range of proposals for constitutional reform. In our view

these have tended to present two broad options for the future: either a wholesale decentralization of power in favour of regional and provincial autonomy, or fundamental reform of federal institutions to make them more responsive to regional concerns and interests in the evolution of national policy.

We emphasize that this First Report is by no means a complete statement of the Committee's views on all aspects of this essential issue. The important subject of the distribution of powers and many questions of an economic nature, such as the essential commitment a Canadian constitution must include to the goal of reducing disparities and inequalities among individuals and regions, are presently under discussion and will be the subject of forthcoming reports.

In the next stage of our work, we plan to deal with the question of distribution of powers. Our general view now is that a new constitution should set out a comparatively short list of exclusively federal powers, a similar list of exclusively provincial powers, and a longer list of concurrent jurisdictions requiring consultation and cooperation. An important task for us will be to recommend which of the federal or provincial jurisdictions should have the paramount responsibility in individual areas of concurrent powers.

We believe that any simple formula for the decentralization of power risks further fragmentation of the country and would leave the economically weaker parts even more vulnerable than they are today.



As a vast, widely differentiated territory, Canada needs a strong central government to maintain and develop the national economy, and to enhance a sense of national identity and purpose. At the same time, it must be recognized that there is a growing demand in provincial and regional communities for greater control of their own destiny, and for government institutions which are closer to their own people.

This represents the essential dilemma. In our view, it can be resolved partly by some redistribution of federal and provincial powers and by enlargement of the area of concurrent responsibility requiring full consultation and agreement on policy, but most importantly by constitutionally involving the provincial governments in the formulation of, and responsibility for, national policy decisions, as well as in the organization of vital national institutions such as the Supreme Court and the major regulatory agencies.

It is for this reason that our main recommendations in this First Report centre on the replacement of the present Senate by a House of Provinces. As the second chamber in Parliament, this body would have certain powers and responsibilities, but the most important change from the present would be that a House of Provinces would have real authority derived from the elected governments of the provinces.

In formulating this and the other recommendations which follow, the Committee has been constantly aware of the special needs of Quebec as the heartland of French culture in Canada. We recognize that the preservation and enhancement of this culture is a vital element in the evolution of Canadian nationalism. This must certainly involve constitutional recognition of the linguistic duality of Canada through the entrenchment of language rights. The Committee is carrying out additional work on the question of language rights in Ontario and will be making further recommendations to the Government on this important topic.

It is our view that a new constitution for Canada should be written as a document establishing individual rights for all our people, everywhere.

In calling for substantial changes, the Committee has, at the same time, been mindful of the need to preserve much that has worked successfully in our existing arrangements. In many areas, Canada's present constitution has proved adaptable and flexible in determining the relationship between the central and provincial governments, and in responding to the changing role of government as Canada has developed into a modern industrialized society.

Our recommendations reflect concern to preserve all that is good from the past, and they leave much of the present constitution undisturbed. We have also tried to build on the consensus reached in previous constitutional discussions.

Yet in examining the present situation, and in following the constitutional debate over the past 16 months, we have concluded that on some points dissatisfaction has become so profound and widespread that change is essential to the very survival of this country. The stark truth is that the legitimacy of the operation of the present federal system has been substantially eroded for many Canadians.

We have not attempted to draft the precise wording of a new constitution - that work belongs to experts in constitutional law. Rather, we have simply tried to identify the underlying realities of Canada's present political condition and outline the broad terms of constitutional arrangements that can reconcile the present conflicts and divergent interests.

The Committee believes that its proposals are realistic, and we hope that they attract widespread public support in Ontario and in other parts of Canada. In our view these proposals represent a continuation of the basic trend in the evolution of Canadian federalism since World War II: the increased sharing of governmental power between the federal and provincial levels. So far, much of this has been characterized by a proliferation of intergovernmental discussion - not always harmonious, resulting in ad hoc, extra-constitutional arrangements. The time has come to rationalize this process and set it on a firm constitutional foundation so that national policy evolves out of a true partnership between the central government and the provinces.



There are no perfect solutions in a revised federal system, any more than in any other creation of man. However, we believe that we can secure changes which will give Canadians a sense of well-being, and a feeling that their constitution is tailored to the reality of Canada's future. Such a new fabric will be woven only after wide discussion and examination of a variety of options, and will not come about speedily. Consequently, we require, above all, patience and forbearance while we consult, consider and discuss the alternative roads ahead. In so doing, let us learn from the past. We had an opportunity in 1967, at the time of our centennial euphoria, to design a new confederation but we failed to grasp that opportunity. We cannot fail today.

## II. A NEW SECOND CHAMBER

### General

- . The Committee discussed at some length the advantages and disadvantages of a second chamber. It was agreed that the present Senate should be abolished since it is ineffective in serving the purpose of regional representation for which it was designed. However, the Committee believes that an upper house, if properly designed, could play an effective role in our federal system. It, therefore, recommends that any proposals for relatively minor change to the upper house should be rejected.
- . The Committee opted for a second chamber to replace the present Senate which would be appointed by and represent the provincial governments - in effect, a House of Provinces. This proposal has many advantages:
  - (a) it would ensure that the federal government exercises its powers with greater sensitivity to provincial interests;
  - (b) it would ensure effective provincial representation at the centre, whatever the results of federal elections;
  - (c) it would give the provinces collectively a much greater weight in national policy-making;
  - (d) it would reduce the necessity for large-scale decentralization since rather than taking powers away from the federal government, it would ensure that those powers were exercised in cooperation with the provinces;
  - (e) it would encourage the provincial governments to become more sensitive to the national implications of their actions;

- (f) it would make more effective, and to some extent replace, the existing structure for federal-provincial negotiation in matters of federal legislation. In so doing, it would assist and improve federal-provincial relations in other areas;
  - (g) by having the power of approval over certain federal appointments to national institutions, a persistent provincial concern could be resolved.
- . The concept is set out here in general terms only. The operational aspects will be considered by the Committee in its further deliberations.
  - . The option of an elected second chamber was considered and rejected by the Committee on the grounds that it would create more problems than it would solve, making the existing system more complex and competing with the House of Commons and the provincial governments.

## Constitutional Proposals

### 1. Appointments

- . Members should be appointed by and represent the provincial governments and serve at the pleasure of the Lieutenant-Governor in Council.

### 2. Appointment procedure

- . Each province should have a representation proportional to its votes. Provinces could assign a limited number of individuals, including the Premier and Cabinet ministers, to participate in appropriate debates.

### 3. Size and distribution of representation

- . Representation should be a combination of geographic and population criteria. An example of this could be a total of 30 or a multiple of 30 votes distributed as follows:

Newfoundland	2	Ontario	6
Nova Scotia	2	Manitoba	2
Prince Edward Island	1	Saskatchewan	2
New Brunswick	2	Alberta	3
Quebec	6	British Columbia	4



#### 4. Powers and procedures

- . The right to review and amend legislation passed by the House of Commons. The federal government would be invited to present and explain legislation to the House of Provinces.
- . A suspensive veto over legislation. Any bill passed a second time by the House of Commons after the period of suspension of one year would, however, become law.
- . Simultaneous introduction of legislation into both houses.
- . No power to initiate legislation.
- . Power to approve appointments of judges to the Supreme Court of Canada.
- . Power to approve appointments to federal regulatory bodies such as the National Energy Board, the Canadian Transport Commission, the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission, and the Bank of Canada.
- . On the other hand, nominations to federal advisory and operating agencies such as the Canadian Broadcasting Corporation, the Canadian National Railways, and the Economic Council of Canada would not be subject to the approval of the House of Provinces.

### III. THE JUDICIARY

#### General

- . In general, the Committee accepts the current composition and role of the Supreme Court of Canada.
- . Because the Supreme Court of Canada is the final interpreter of the constitution, the provinces should be involved in the process of appointing judges to this body. The only formal provincial role would be through approval of the appointments by the House of Provinces. It is assumed that this requirement would lead to an informal consultation among governments in the selection of nominees.
- . Recognizing the unique legal system of the Province of Quebec, three of the nine judges should come from that Province, as is now the case.
- . Special provision should be made in the constitution to ensure that civil code cases are tried by judges who have training in the Quebec civil code.
- . The Committee discussed the possibility of the establishment of a separate constitutional court, but rejected it on the grounds that the power of the House of Provinces to approve nominations to the Supreme Court of Canada would make the court a more truly national institution.
- . The Committee also discussed the potential impact of the proposed appointment procedure on the independence of the Supreme Court and agreed that such a procedure need not compromise its independence.

- . The Committee believes that the court system should reflect the division of jurisdiction inherent in a federal state. It, therefore, recommends that provincial governments make appointments to all courts other than the Supreme Court and the Federal Court.

## Constitutional Proposals

### 1. Supreme Court of Canada

- . The Supreme Court of Canada should be the final court of appeal in Canada.
- . The Supreme Court of Canada should be composed of nine judges including three from Quebec.
- . The federal government should nominate a qualified individual for approval by the House of Provinces.
- . The judges of the Supreme Court should be citizens of Canada.
- . The judges of the Supreme Court of Canada should be removed only for cause by the Governor General in Council on a joint address of both Houses of Parliament.
- . The judges of the Supreme Court of Canada should cease to hold office upon attaining the age of seventy.
- . The salaries, allowances and pensions of the judges of the Supreme Court of Canada should be fixed and provided by the Parliament of Canada.
- . Appeals to the Supreme Court of Canada should be by leave of the Court except in capital cases, cases where the sentence is life imprisonment, or cases where an appeal is initiated by the Minister of Justice of Canada or the Minister of Justice of a province, when the appeal should be as of right.

- . Where a case before the Supreme Court of Canada involves questions of law relating to the civil law of the Province of Quebec, and involves no other question of law, it should be heard by a panel of five judges, or with the consent of the parties, four judges, at least three of whom have been members of the Quebec Bar.

## 2. Courts of the Provinces

- . The legislature of each province exclusively may make laws for the administration of justice in the province including the constitution, maintenance and organization of all courts both of civil and of criminal jurisdiction, other than the Supreme Court of Canada and the Federal Court.
- . The judges of the courts of each province should be appointed by the Lieutenant-Governor in Council of the province.
- . The judges of the courts of each province should be citizens of Canada.
- . The judges of the courts of each province should be removed only for cause by the Lieutenant-Governor in Council.
- . The judges of the courts of each province should cease to hold full-time office upon attaining the age of seventy unless otherwise provided by the province.
- . The salaries, allowances and pensions of the judges of the courts of each province should be fixed and provided by the legislature of the province.



#### IV. FUNDAMENTAL RIGHTS

##### General

- . The Committee considered carefully the question of entrenchment of a bill of rights and came to the consensus that basic political and democratic rights should be entrenched in the Canadian constitution.
- . Recognizing that the Victoria Charter represents the greatest consensus which has been achieved to date on this issue, the Committee agreed to recommend the basic freedoms and political rights as outlined in that Charter.
- . The Committee also recommends that a section outlining the legal rights of the individual be included in the constitution.
- . It was agreed that there should be no clause limiting the exercise by the individual of fundamental rights and freedoms, but that any such limitations would develop out of case law.
- . There should be provision for emergency powers in the constitution.

##### Constitutional Proposals

###### 1. Basic freedoms

- . It should be recognized and declared that in Canada every person has the following basic freedoms:
  - freedom of thought, conscience and religion,
  - freedom of opinion and expression,
  - freedom of peaceful assembly and of association for any lawful purpose,

and all laws should be construed and applied so as not to abrogate or abridge any such freedom.

- . No law of the Parliament of Canada or the legislatures of the provinces should abrogate or abridge any of the basic freedoms recognized and declared.

## 2. Political Rights

- . The principles of universal suffrage and free democratic elections to the House of Commons and to the legislative assembly of each province should be proclaimed to be fundamental principles of the constitution.
- . No citizens should, by reason of race, ethnic or national origin, colour, creed or sex, be denied the right to vote in an election of members to the House of Commons or the legislative assembly of a province, or be disqualified from membership therein.
- . Every House of Commons should continue for five years and no longer, subject to being sooner dissolved by the Governor General, except that in time of real or apprehended war, invasion or insurrection, a House of Commons may be continued by the Parliament of Canada if the continuation is not opposed by the votes of more than one third of the members of the House.
- . Every provincial legislative assembly should continue for five years and no longer, subject to being sooner dissolved, except that when the Government of Canada declares that a state of real or apprehended war, invasion or insurrection exists, a provincial legislative assembly may be continued if the continuation is not opposed by the votes of more than one third of the members of the legislative assembly.
- . There should be a session of the Parliament of Canada and of the legislature of each province at least once in every year, so that twelve months should not intervene between the last sitting of the Parliament or legislature in one session and its first sitting in the next session.
- . None of these political rights should be deemed to confer any legislative power on the Parliament of Canada or the legislature of any province.

### 3. Legal rights

. The Committee believes that the following legal rights should be incorporated in the constitution:

- the right of the individual person to life, liberty, and security of his person, and the right not to be deprived thereof except by due process of law;
- the right of the individual person to the use and enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except in accordance with the public good and for just compensation;
- the right of the individual person to equal treatment by the law;
- the right of the individual to be secure against unreasonable searches and seizures;
- the right of a person who has been arrested or detained
  - (i) to be informed promptly of the reason for his arrest or detention,
  - (ii) to retain and instruct counsel without delay, and
  - (iii) to the remedy by way of habeas corpus for the determination of the validity of his detention and for his release if the detention is not lawful,
- the right of a person not to give evidence before any court, tribunal, commission, board or other authority if he is denied counsel, protection against self-crimination, or other constitutional safeguards;
- the right of a person to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice for the determination of his rights and obligations;
- the right of a person charged with an offence to be presumed innocent until proved guilty according to law in a fair hearing by an independent and impartial tribunal, and the

right not to be denied reasonable bail without just cause;

- the right of a person to the assistance of an interpreter in any proceedings in which he is involved as a party of witness, before a court, commission, board or other tribunal, if he does not understand or speak the language in which such proceedings are conducted;
- the right of a person not to be held guilty of an offence on account of any act of commission or omission which at the time of its commission or omission did not constitute an offence, and the right of a person on being found guilty of an offence not to be subjected to a penalty heavier than the one applicable at the time the offence was committed;
- the right of a person not to be subjected to cruel and unusual treatment or punishment.

#### 4. Emergency power

- . The Governor in Council should have the authority to declare a state of emergency. The declared state of emergency would be deemed to have terminated unless confirmed by both Houses of Parliament within seven days by a two-thirds majority of members present in each House.
- . A state of emergency is to be defined as a state of real or apprehended war, invasion or insurrection.
- . The House of Commons may, during a state of emergency, be continued beyond five years if such continuation is not opposed by the votes of more than one third of the members of each of the two Houses of Parliament.
- . The Parliament of Canada, i.e. the House of Commons and the House of Provinces, shall, by vote of a simple majority in each House, declare the end of a state of emergency.
- . No state of emergency shall continue for more than six months unless specifically relegislated by both Houses of Parliament.



## V. LANGUAGE RIGHTS

### General

- . The Committee recommends the entrenchment of a constitutional obligation on the federal level of government to operate its institutions and provide its services in both official languages.
- . The Committee has scrutinized the programs of the Ontario government that provide French language services to the Franco-Ontarian community in an increasing number of fields, e.g., education, courts, health, social services, transportation, official publications. It recognizes further steps should be taken perhaps along the lines of a French language services act supporting French language guarantees already in place.

### Constitutional Proposals

#### 1. Debates of Parliament

- . Either English or French may be used by any person in the debates of the Parliament of Canada.
- . Both of these languages should be used in the respective records and journals of the Parliament of Canada. The Acts of the Parliament of Canada should be printed in both English and French.

#### 2. Public services of the federal government

- . The government of Canada should provide public services in both English and French and any person should have the right to communicate with the federal government in either English or French.

### 3. Judiciary

- . All decisions of the Supreme Court of Canada should be published in both English and French and both versions will be official.
- . Either English or French may be used by any person in the Supreme Court of Canada and in any court established under this constitution by the federal government and in those provincial courts so designated by the provincial legislatures.

### 4. Education

- . Each child of the French-speaking or English-speaking minority should be entitled, wherever numbers warrant, to an education in his or her language in the primary and the secondary schools in any province.

### 5. Language obligations of the provinces

- . Any province may take on language obligations similar to those of the federal government.

### 6. National Capital

- . All government services in the National Capital should be available in both English and French.

## VI. AN AMENDING FORMULA

### General

- . The Committee believes that the constitutional amending procedure should not be so flexible as to allow for easy passage of any amendment. However, it agrees that the passage of an amendment which has the support of a vast majority of Canadians in all regions should not be held up.
- . The Committee has considered many methods for amendment which have been proposed in the past. It has concluded that the method that would best meet its requirements is the one contained in the Victoria Charter. Its own proposal is along the lines of the Victoria Charter formula.
- . Although the amending formula proposed in the Victoria Charter has not been acceptable in the past to one or two provinces, the Committee believes that its adoption within a broad package of constitutional reforms would be more acceptable than would be the case if it were adopted alone.

### Constitutional Proposals

#### 1. Basic amending procedure

- . Amendments to the constitution of Canada should be made when so authorized by resolution of the House of Commons and House of Provinces and of the legislative assemblies of at least a majority of the provinces that includes:

- every province that has a population of at least twenty-five per cent of the population of Canada;
  - at least two of the Atlantic provinces;
  - at least two of the Western provinces that have combined populations of at least fifty per cent of the population of all the Western provinces.
- . The following matters should be amended only in accordance with this procedure:
- the Office of the Queen, and of the Governor General;
  - the requirements of the constitution of Canada respecting yearly sessions of the Parliament of Canada and of the provincial legislatures;
  - the maximum period fixed by the constitution of Canada for the duration of the House of Commons and of the provincial legislatures;
  - the powers, size and representative nature of the House of Provinces;
  - the number of members by which a province is entitled to be represented in the House of Provinces, and the residence qualification of members of the House of Provinces;
  - the principles of proportionate representation of the provinces in the House of Commons prescribed by the constitution of Canada;
  - the requirements of the constitution of Canada respecting the use of the English and French languages; and
  - the amending procedure itself.

2. Amendments to matters of concern to only some provinces

- . Amendments to the Constitution of Canada, in relation to any provision that applied to one or more, but not all, of the provinces may be made when



so authorized by resolution of the House of Commons, the legislative assembly of each province to which an amendment applies, and the members from the concerned provinces in the House of Provinces.

3. Amendments to matters of exclusive concern to either the federal government or the provinces

- . The Parliament of Canada may exclusively make laws amending the constitution of Canada, in relation to the executive Government of Canada and the House of Commons.
- . The provincial legislatures may exclusively make laws to amend their respective provincial constitutions.

4. Initiatives

- . The procedures for amendment may be initiated by the Parliament of Canada or the legislative assembly of a province.

5. Re-introduction of an amendment in the House of Commons

- . An amendment to the constitution of Canada may be made without a resolution of the House of Provinces authorizing it if, within ninety days of the passage of a resolution by the House of Commons, the House of Provinces having not yet passed such a resolution, the House of Commons again passes the resolution.

MEMBERS OF THE ADVISORY COMMITTEE ON CONFEDERATION  
(approved by Order-in-Council April 27, 1977)

H. Ian Macdonald  
President, York University  
(Chairman)

Rosalie Abella  
Judge  
Provincial Court  
Family Division

George Korey  
Chairman  
Ontario Advisory Council  
on Multiculturalism

Rodrigue J. Bilodeau  
Chairman and Chief  
Executive Officer  
Honeywell Limited

Dennis McDermott  
Canadian Director  
United Automobile Workers

Louis-Gabriel Bordeleau  
Directeur, Ecole des  
sciences de l'éducation  
Université Laurentienne

Roland Michener  
Barrister

William Daniel  
President, Chief Executive  
Officer and Director  
Shell Canada Limited

Robert René de Cotret  
President  
Conference Board of Canada

Ken Dryden  
Club de Hockey Canadien

\* Hugh Segal  
Director, Corporate Affairs  
John Labatt Limited

Robert Duffy  
Editorial Board  
Toronto Star

Richard Simeon  
Director, Institute of  
Intergovernmental  
Relations  
Queen's University

Edward Heakes  
Law student  
University of Western Ontario

Donald W. Stevenson  
(Executive Secretary)

\* Mr. Segal was appointed to the Committee on December 15, 1977 at the time of the resignation of Mr. Hugh Macaulay.

MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF DE LA CONFÉDÉRATION  
(liste approuvée par décret du conseil du 27 avril 1977)

H. Ian Macdonald  
Président de l'université York  
(Président)

George Korey  
Président  
Conseil consultatif de l'Ontario  
sur le multiculturalisme

Dennis McDermott  
Directeur pour le Canada  
du Syndicat des travailleurs  
unis de l'automobile

Louis-Gabriel Bordeleau  
Directeur de l'École des sciences  
de l'éducation  
Université Laurentienne

Roland Michener  
Avocat

William Daniel  
Président, chef de la direction  
et administrateur  
Shell Canada Limitée

Ken Dryden  
Club de Hockey canadien

\*Hugh Segal  
Directeur des affaires corporatives  
John Labatt Limited

Robert Duffy  
Conseil de rédaction  
Toronto Star

Richard Simeon  
Directeur de l'Institut des  
relations intergouvernementales  
Université Queen's

Edward Heakes  
Étudiant en droit  
Université Western Ontario

Donald W. Stevenson  
(secrétaire administratif)

\* M. Segal a été nommé au comité le 15 décembre 1977 lorsque  
M. Hugh Macaulay a donné sa démission.

3. Amendements aux dispositions relatives à des sujets

concernant exclusivement le gouvernement fédéral ou

les provinces

- Le Parlement du Canada peut exclusivement promulguer des lois amendant la constitution du Canada et intéressant seulement le gouvernement exécutif du Canada et la Chambre des communes.
- Les Assemblées législatives des provinces peuvent exclusivement promulguer des lois pour amender leur propre constitution provinciale.

4. Initiatives

- Les procédures d'amendement peuvent être déclenchées par le Parlement du Canada ou par l'Assemblée législative d'une province.

5. Réintroduction d'un amendement à la Chambre des communes

- Un amendement à la constitution du Canada peut être effectué sans aucune résolution de la Chambre des provinces l'autorisant, si dans les quatre-vingt-dix jours de l'adoption d'une résolution par la Chambre des communes, la Chambre des provinces n'a pas encore passé une telle résolution et que la Chambre des communes a de nouveau passé la résolution.



• Les dispositions relatives aux sujets suivants ne devraient être modifiées qu'en vertu de cette procédure:

- l'Office de la Reine et celui du Gouverneur général;
- les prescriptions de la constitution du Canada portant sur la nécessité de sessions annuelles du Parlement du Canada et des Assemblées législatives des provinces;
- la période maximum fixée par la constitution du Canada pour la durée de la Chambre des communes et des Assemblées législatives des provinces;
- les pouvoirs, la taille et le caractère représentatif de la Chambre des provinces;
- le nombre de membres par qu'une province a le droit d'être représentée à la Chambre des provinces ainsi que les qualifications des membres de la Chambre des provinces quant à la résidence;
- les principes de représentation proportionnelle des provinces à la Chambre des communes que prescrit la constitution du Canada;
- les dispositions de la constitution du Canada relatives à l'usage du français et de l'anglais; et
- la procédure d'amendement elle-même.

## 2. Amendements aux dispositions relatives à des sujets concernant seulement quelques provinces

• Les amendements à toute disposition de la constitution du Canada qui s'applique à une ou plusieurs provinces peuvent être effectués quand ils sont autorisés par résolution de la Chambre des communes, des Assemblées législatives de chacune des provinces auxquelles les amendements s'appliquent et des membres de la Chambre des provinces qui représentent les provinces concernées.

## VI. UNE FORMULE D'AMENDEMENT

### Généralités

- Le Comité pense que la procédure d'amendement constitutionnel ne devrait pas être soumise au point que l'on puisse faire passer facilement n'importe quel amendement; cependant, il convient que l'adoption d'un amendement qui a l'appui de la vaste majorité des Canadiens de toutes les régions ne devrait pas être entravée.

- Le Comité a étudié plusieurs méthodes d'amendement proposées dans le passé. Il en a conclu que celle qui satisfait le mieux à ses exigences est celle incluse dans la Charte de Victoria. Sa propre proposition suit la formule de la Charte de Victoria dans ses grandes lignes.

- Bien que la formule d'amendement proposée dans la Charte de Victoria n'ait pas été jugée acceptable dans le passé par une ou deux provinces, le Comité pense que son adoption dans un cadre global de réformes constitutionnelles serait plus acceptable que si elle était adoptée seule.

### Propositions constitutionnelles

#### 1. Procédure fondamentale d'amendement

- La constitution du Canada devrait être amendée dès que la Chambre des communes, la Chambre des provinces et les Assemblées législatives d'une majorité des provinces l'ont autorisé par résolution. Cette majorité devrait comprendre: - chaque province dont la population est d'au moins vingt-cinq pour cent de la population du Canada;

- au moins deux des provinces de l'Atlantique;

- au moins deux des provinces de l'Ouest au moins cinquante pour cent de la population pourvu que leur population totale représente de toutes les provinces de l'Ouest.

### 3. Système judiciaire

- Toutes les décisions de la Cour suprême du Canada devraient être publiées en français et en anglais et les deux versions devraient être officielles.

- Toute personne peut utiliser le français ou l'anglais devant la Cour suprême du Canada et devant les tribunaux établis en vertu de cette constitution par le gouvernement fédéral et devant les cours provinciales ainsi désignées par les Assemblées législatives provinciales.

### 4. Education

- Tout enfant de la minorité francophone ou anglophone devrait avoir le droit, partout où le nombre le justifie, d'être éduqué dans sa langue aux niveaux élémentaire et secondaire dans toutes les provinces.

### 5. Obligations linguistiques des provinces

- Toute province peut assumer des obligations linguistiques semblables à celles du gouvernement fédéral.

### 6. Capitale nationale

- Tous les services gouvernementaux dans la capitale nationale devraient être offerts en français et en anglais.

## V. DROITS LINGUISTIQUES

### Généralités

- Le Comité recommande l'incorporation dans la constitution d'une clause obligeant le gouvernement fédéral à faire fonctionner ses institutions et à offrir ses services dans les deux langues officielles.
- Le Comité a étudié minutieusement les programmes du gouvernement de l'Ontario destinés à offrir des services en langue française à la communauté franco-ontarienne dans un nombre de plus en plus important de domaines, par exemple l'éducation, les tribunaux, la santé, les services sociaux, les transports, les publications officielles. Il reconnaît qu'il faudrait prendre d'autres mesures, peut-être dans le sens d'une loi sur les services en langue française à l'appui de la garantie qui a déjà été donnée à la langue française.

### Propositions constitutionnelles

#### 1. Débats du Parlement

- Toute personne peut utiliser le français ou l'anglais dans les débats du Parlement du Canada.
- Ces deux langues devraient être utilisées dans les archives et les journaux respectifs du Parlement du Canada. Les lois du Parlement du Canada devraient être imprimées à la fois en français et en anglais.

#### 2. Services publics du gouvernement fédéral

- Le gouvernement du Canada devrait offrir ses services publics en français et en anglais et toute personne devrait avoir le droit de communiquer avec le gouvernement fédéral en français ou en anglais.



- Il faut entendre par état d'urgence un état de guerre, d'invasion ou d'insurrection réelles ou appréhendées.
- Dans un état d'urgence, la Chambre des communes peut être prolongée au-delà de cinq ans à moins que cette prolongation ne fasse l'objet d'une opposition exprimée par les votes de plus du tiers des membres de chacune des deux Chambres du Parlement.
- Le Parlement du Canada, à savoir la Chambre des communes et la Chambre des provinces, peut, par un vote à la majorité simple dans chaque chambre, déclarer la fin d'un état d'urgence.
- Aucun état d'urgence ne doit durer plus de six mois à moins qu'il ne soit légiféré à nouveau et spécifiquement par les deux Chambres du Parlement.

• Le Gouverneur en conseil devrait avoir le pouvoir de déclarer l'état d'urgence. L'état d'urgence déclaré serait censé prendre fin à moins qu'il ne fasse l'objet d'une ratification par les deux Chambres du Parlement dans les sept jours, exprimée par une majorité des deux tiers des membres présents de chaque chambre.

#### 4. Pouvoir d'urgence

- Le droit d'une personne de ne pas être soumise à des peines ou traitement cruels et inusités.
- Le droit d'une personne de ne pas être reconnue coupable d'un délit pour toute action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas un délit, et le droit d'une personne déclarée coupable d'un délit de ne pas être soumise à une peine plus sévère que celle qui était applicable au moment où le délit a été commis;
- Le droit d'une personne de ne pas être interprète dans des procédures où elle est mise en cause ou est partie ou témoin, devant une cour, une commission, un office, un conseil ou autre tribunal, si elle ne comprend pas ou ne parle pas la langue dans laquelle se déroulent les procédures;
- Le droit d'une personne à l'assistance d'un avocat, ou de ne pas être privée sans juste cause par un tribunal indépendant et non préjugé, après une audition impartiale de sa cause, d'être présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie, du droit à un cautionnement raisonnable;
- Le droit d'une personne accusée d'un délit d'être présomue innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie, après une audition impartiale de sa cause, par un tribunal indépendant et non préjugé, ou de ne pas être privée sans juste cause du droit à un cautionnement raisonnable;
- Le droit d'une personne à une audition impartiale de sa cause, selon les principes de justice fondamentale, pour la définition de ses droits et obligations;
- Le droit d'une personne de ne pas témoigner devant une cour, un tribunal, une commission, un office, un conseil ou toute autre autorité si on lui refuse les services d'un avocat, la protection contre son propre témoignage ou l'exercice de toute garantie d'ordre constitutionnel;

une fois au moins chaque année, de manière qu'il s'écoule moins de douze mois entre la dernière séance d'une session et la première séance de la session suivante.

• Aucun de ces droits politiques ne devrait être censé avoir effet de conférer quelque compétence législative que ce soit au Parlement du Canada ou à l'Assemblée législative d'une province.

### 3. Droits légaux

- Le Comité pense que les droits légaux suivants devraient être inclus dans la constitution:
  - le droit de tout individu à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne, et le droit de ne pas en être privé, sauf par procédure légale;
  - le droit de l'individu à l'utilisation et à la jouissance de ses biens et le droit de ne pas en être privé, sauf en conformité du bien public et contre un dédommagement équitable;
  - le droit de tout individu à l'égalité devant la loi;
  - le droit de l'individu d'être protégé contre toute perquisition ou saisie déraisonnables;
  - le droit d'une personne arrêtée ou détenue:
    - (1) d'être promptement informée des motifs de son arrestation ou de sa détention;
    - (11) de choisir un avocat sans délai et de le constituer son défenseur; et
    - (111) d'invoquer l'habeas corpus pour qu'il soit jugé de la validité de sa détention et que sa libération soit ordonnée si la détention n'est pas légale;

toutes les lois devraient s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer ni restreindre ces libertés.

- Ni les lois du Parlement du Canada ni celles de l'Assemblée législative d'une province ne devraient supprimer ni restreindre les libertés essentielles ici reconnues et garanties.

## 2. Droits politiques

- Devraient être déclarés principes fondamentaux de la constitution les principes du suffrage universel et de la tenue d'élections libres et démocratiques à la Chambre des communes et à l'Assemblée législative de chacune des provinces.
- Aucun citoyen ne devrait, pour des considérations de race, d'origine ethnique ou nationale, de couleur, de croyance ou de sexe, être empêché de voter à des élections de la Chambre des communes et de l'Assemblée législative d'une province, ni de devenir membre de ces Assemblées.

- La durée du mandat de la Chambre des communes devrait être de cinq ans sans plus qu'elle ne soit dissoute plus tôt par le Gouverneur général. Toutefois, le Parlement du Canada peut prolonger la durée du mandat de la Chambre des communes en temps de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelles ou appréhendées, à moins que cette prolongation ne fasse l'objet d'une opposition exprimée par les votes de plus du tiers des membres de la Chambre des communes.

- La durée du mandat de chaque Assemblée législative provinciale devrait être de cinq ans sans plus qu'elle ne soit dissoute plus tôt. Toutefois, lorsque le gouvernement du Canada déclare qu'il existe un état de guerre, d'invasion ou d'insurrection réelles ou appréhendées, la durée du mandat d'une Assemblée législative provinciale peut être prolongée à moins que cette prolongation ne fasse l'objet d'une opposition exprimée par les votes de plus du tiers des membres de cette Assemblée législative.

- Le Parlement du Canada et l'Assemblée législative de chaque province devraient se réunir en session



#### IV. DROITS FONDAMENTAUX

##### Généralités

- Le Comité a étudié attentivement la question de l'incorporation dans la constitution d'une déclaration des droits de la personne et a généralement convenu que les droits politiques et démocratiques essentiels devraient être incorporés dans la constitution canadienne.
- Reconnaissant que la Charte de Victoria représente à ce jour le plus grand consensus qui ait été réalisé sur cette question, le Comité a décidé de recommander les libertés et les droits politiques de base présentes dans cette Charte.
- Le Comité recommande également qu'une section présentant les droits légaux de l'individu soit intégrée à la constitution.
- Le Comité a convenu qu'il ne devrait y avoir aucune clause qui limite l'exercice des libertés et des droits fondamentaux de l'individu, mais que de telles limitations ressortiraient du droit jurisprudentiel.
- La constitution devrait comprendre des dispositions sur les pouvoirs d'urgence.

##### Propositions constitutionnelles

##### 1. Libertés essentielles

- La constitution devrait reconnaître et garantir à tous, au Canada, les libertés suivantes, qui sont essentielles:
  - la liberté de pensée, de conscience et de religion;
  - la liberté d'opinion et d'expression;
  - la liberté de s'assembler paisiblement et la liberté d'association dans tout but légal; et

## 2. Cours provinciales

- L'Assemblée législative de chaque province exclusivement peut faire des lois pour l'administration de la justice dans la province, y compris l'établissement, l'entretien et l'organisation de toutes les cours de juridiction civile et criminelle, autres que la Cour suprême du Canada et la cour fédérale.
- Les juges des cours provinciales devraient être nommés par le Lieutenant-gouverneur en conseil de chaque province.
- Les juges des cours provinciales devraient être des citoyens du Canada.
- Les juges des cours provinciales devraient cesser d'exercer leurs fonctions à temps plein dès qu'ils atteignent l'âge de soixante-dix ans, à moins que la province n'ait pris de dispositions contraires.
- L'Assemblée législative de la province devrait déterminer le traitement, les allocations et les pensions des juges des cours provinciales, et elle devrait y pourvoir.

## Propositions constitutionnelles

### 1. Cour suprême du Canada

- La Cour suprême du Canada devrait être l'ultime cour d'appel du Canada.
- La Cour suprême du Canada devrait être composée de neuf juges, dont trois du Québec.
- Le gouvernement fédéral devrait nommer une personne qualifiée qui serait approuvée par la Chambre des provinces.
- Les juges de la Cour suprême du Canada devraient être des citoyens du Canada.
- Les juges de la Cour suprême du Canada pourraient seulement être révoqués pour un motif déterminé par le gouverneur général en conseil, sur une adresse présentée conjointement par les deux chambres du parlement.
- Les juges de la Cour suprême du Canada devraient cesser d'exercer leur fonctions dès qu'ils atteignent l'âge de soixante-dix ans.
- Le Parlement du Canada devrait déterminer le traitement, les allocations et les pensions des juges de la Cour suprême du Canada, et il devrait y pourvoir.
- Les appels à la Cour suprême du Canada devraient être autorisés par la Cour sauf dans les affaires capitales, les affaires où la sentence est l'emprisonnement à vie ou les affaires où l'appel est fait par le ministre de la Justice du Canada ou le ministre de la Justice d'une province, lorsque l'appel devrait être fait de plein droit.
- Lorsqu'une affaire présentée devant la Cour suprême du Canada soulève des questions de droit qui portent sur le droit civil de la province de Québec et ne soulève aucune autre question de droit, elle devrait être entendue par un groupe de cinq juges ou, avec le consentement des parties, quatre juges, dont trois au moins ont été membres du Barreau du Québec.

### III. LE SYSTEME JUDICIAIRE

#### Généralités

- D'une façon générale, le Comité accepte la composition et le rôle actuels de la Cour suprême du Canada.
- Etant donné que la Cour suprême est l'interprète ultime de la constitution, les provinces devraient participer au processus de nomination des juges. Le seul rôle officiel des provinces serait l'approbation des nominations par la Chambre des provinces. On suppose que cette exigence conduirait à une consultation officieuse entre gouvernements en ce qui concerne la sélection des personnes nommées.
- Etant donné le système judiciaire unique de la province de Québec, trois des neuf juges devraient venir de cette province, comme c'est maintenant le cas.
- Des dispositions spéciales devraient être prises dans la constitution pour veiller à ce que les affaires de droit civil soient jugées par des juges qui connaissent le code civil du Québec.
- Le Comité a discuté de la possibilité d'établir une cour constitutionnelle séparée mais a rejeté cette idée parce que le pouvoir de la Chambre des provinces d'approuver les nominations à la Cour suprême du Canada ferait de cette dernière une institution plus véritablement nationale.
- Le Comité a aussi discuté de l'influence possible de la procédure de nomination proposée sur l'indépendance de la Cour suprême et il a convenu qu'une telle procédure ne compromettrait pas nécessairement son indépendance.
- Le Comité croit que le système judiciaire devrait refléter la division des juridictions inhérente à un Etat fédéral. Il recommande donc que soit les provinces qui nomment les juges de toutes les cours autres que la Cour suprême du Canada et la cour fédérale.



30 représentants ou un multiple de 30 répartis  
comme suit:

Terre-Neuve	2	Ontario	6
Nouvelle-Ecosse	2	Manitoba	2
Ile-du-Prince-Edouard	1	Saskatchewan	2
Nouveau-Brunswick	2	Alberta	3
Québec	6	Colombie-Britannique	4

#### 4. Pouvoirs et procédures

- Le droit de revoir et de modifier les lois adoptées par la Chambre des communes. Le gouvernement fédéral serait invité à présenter et à expliquer ses lois à la Chambre des provinces.
- Un veto suspensif sur les lois. Toute loi adoptée une seconde fois par la Chambre des communes après la période de suspension d'un an entrerait, néanmoins, en vigueur.
- Introduction simultanée des législations dans les deux chambres.
- Aucun pouvoir pour proposer les lois.
- Le pouvoir d'approuver la nomination des juges à la Cour suprême du Canada.
- Le pouvoir d'approuver les nominations aux organismes fédéraux de réglementation tels que l'Office national de l'énergie, la Commission canadienne des transports, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes et la Banque du Canada.
- D'un autre côté, les nominations aux organismes consultatifs et opérationnels fédéraux tels que la Société Radio-Canada, le Canadien National et le Conseil économique du Canada ne seraient pas soumis à l'approbation de la Chambre des provinces.

(f) elle rendrait plus efficace, et, dans une certaine mesure remplacerait la structure existante pour les négociations fédérales-provinciales sur des questions de législation fédérale. Par la-même, elle aiderait à améliorer les relations fédérales-provinciales dans d'autres domaines.

(g) en lui donnant le pouvoir d'approuver certaines nominations fédérales aux institutions nationales, on résoudreait une préoccupation permanente des provinces.

• Le concept est expliqué ici en termes généraux seulement. Les aspects opérationnels seront pris en considération lors des délibérations ultérieures du Comité.

• La solution d'une deuxième chambre élue a été étudiée par le Comité et rejetée parce qu'elle créerait plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait, rendant le système existant plus complexe et la mettant en concurrence avec la chambre des communes et les gouvernements provinciaux.

## Propositions constitutionnelles

### 1. Nominations

• Les membres devraient être nommés par les gouvernements provinciaux, dont ils seraient les représentants, et ils devraient servir selon le bon plaisir du Lieutenant-gouverneur en conseil.

### 2. Procédure de nomination

• Chaque province devrait avoir une représentation proportionnelle au nombre de ses électeurs. Les provinces pourraient désigner un nombre limité de personnes dont le Premier ministre et les ministres pour participer aux débats appropriés.

### 3. Importance et répartition de la représentation

• La représentation devrait refléter une combinaison de critères géographiques et démographiques. Il pourrait par exemple y avoir un total de

## II. UNE DEUXIEME CHAMBRE

### Généralités

- Le Comité a discuté en détail des avantages et des inconvénients d'une deuxième chambre. Il a été convenu que le sénat actuel devrait être aboli parce qu'il ne sert pas efficacement l'objectif de la représentation régionale pour lequel il avait été créé. Néanmoins, le Comité croit qu'une chambre haute, si elle était conçue correctement, pourrait jouer un rôle efficace dans notre système fédéral. Il recommande donc que toute proposition visant à apporter des changements relativement superficiels à la chambre haute soit rejetée.
- Pour remplacer le sénat actuel, le Comité a opté pour une deuxième chambre qui serait nommée par les gouvernements provinciaux et qui les représenterait - en fait, une chambre des provinces. Cette proposition a plusieurs avantages :

- (a) elle permettrait de veiller à ce que le gouvernement fédéral exerce ses pouvoirs en tenant compte davantage des intérêts des provinces;
- (b) elle assurerait une représentation efficace des provinces au centre, quel que soit le résultat des élections fédérales;
- (c) elle donnerait aux provinces collectivement une plus grande influence sur l'établissement de politiques nationales;
- (d) elle réduirait la nécessité d'une décentralisation à grande échelle, parce qu'au lieu d'enlever des pouvoirs au gouvernement fédéral elle veillerait à ce que ces pouvoirs soient exercés en collaboration avec les provinces;
- (e) elle encouragerait les gouvernements provinciaux à tenir compte davantage des conséquences de leurs actions sur le plan national;

Qu'il s'agisse de la révision du système fédéral ou de n'importe quelle autre création de l'homme, il n'y a pas de solutions parfaites. Nous croyons cependant que nous pouvons faire des changements qui donneront aux Canadiens le sens du bien-être et le sentiment que leur constitution a su s'adapter à la réalité de l'avenir du Canada. Une telle étoffe ne sera tissée qu'après de vastes discussions et l'examen approfondi de toutes sortes d'options; et cela prendra du temps. C'est pourquoi nous avons besoin, avant tout, de patience et d'indulgence tandis que nous consultons, examinons et discutons des voies diverses qui s'ouvrent devant nous. Ce faisant, que le passé nous serve de leçon! Nous avons eu l'occasion en 1967, au moment de l'euphorie du centenaire, de concevoir une nouvelle confédération, mais nous n'avons pas su saisir l'occasion. Aujourd'hui, nous ne pouvons nous permettre d'échouer.



Nos recommandations reflètent notre préoccupation de préserver du passé tout ce qui est bon, et elles laissent une grande partie de la constitution actuelle inchangée. Nous avons également essayé de bâtir sur le consensus atteint lors de discussions précédentes centrées sur la constitution.

Et pourtant en examinant la situation actuelle, et en suivant le débat constitutionnel des 16 dernier mois, nous avons conclu que, sur certains points, le mécontentement est devenu si profond et si général qu'un changement est essentiel à la survie même du pays. La vérité brutale est que la légitimité du fonctionnement du système fédéral actuel a été considérablement érodée vis-à-vis de nombreux Canadiens.

Nous n'avons pas essayé d'ébaucher une rédaction précise de la nouvelle constitution. Ce travail revient aux experts en droit constitutionnel. Nous nous sommes plutôt efforcés d'identifier les réalités sous-jacentes des conditions politiques actuelles au Canada et de donner les grandes lignes d'arrangements constitutionnels capables de reconcilier les conflits présents et les intérêts divergents.

Le Comité croit que ces propositions sont réalistes et nous espérons qu'elles recevront l'appui général de la population en Ontario et dans d'autres parties du Canada. A notre avis, ces propositions représentent une prolongation de la tendance de fond de l'évolution du fédéralisme canadien depuis la seconde guerre mondiale: le partage accru du pouvoir gouvernemental entre les paliers fédéral et provinciaux. Jusqu'ici, cette tendance a été caractérisée en grande partie par une prolifération de discussions intergouvernementales pas toujours harmonieuses et qui se sont traduites par des arrangements extra-constitutionnels spéciaux. Le moment est venu de rationaliser ce processus et de l'asseoir sur des fondations constitutionnelles fermes afin que notre politique nationale découle d'une association véritable entre le gouvernement et les provinces.

principes, mais surtout en faisant participer les gouvernements provinciaux, par le biais de la constitution, à la formulation - et à la responsabilité - des décisions ayant trait à la politique nationale, et à l'organisation d'institutions nationales essentielles telles que la Cour suprême et les principaux organismes de réglementation.

C'est pour cette raison que les principales recommandations de ce Premier rapport sont centrées sur le remplacement du sénat actuel par une Chambre des provinces. Deuxième chambre du Parlement, cette assemblée aurait certains pouvoirs et certaines responsabilités; mais le changement le plus important serait que la Chambre des provinces posséderait une autorité réelle, dérivée des gouvernements élus des provinces.

En faisant cette recommandation et celles qui suivront, le Comité n'a cessé d'être conscient des besoins spéciaux du Québec, lieu vital de la culture française au Canada. Nous reconnaissons que le maintien et le rehaussement de cette culture est un élément essentiel de l'évolution du nationalisme canadien. Cette démarche doit certainement faire valoir la reconnaissance constitutionnelle de la dualité linguistique du Canada par le biais de l'incorporation à la constitution des droits linguistiques. Le Comité a entrepris des travaux supplémentaires sur la question des droits linguistiques en Ontario et il va faire d'autres recommandations au gouvernement sur ce sujet important.

Nous pensons que toute nouvelle constitution du Canada devrait être rédigée de telle sorte qu'elle établisse les droits individuels de tous, partout. Tout en réclamant des changements importants, le Comité reconnaît la nécessité de préserver un grand nombre des arrangements courants qui se sont révélés satisfaisants. En bien des domaines la constitution actuelle du Canada s'est révélée suffisamment souple pour déterminer les relations entre le gouvernement central et les provinces et pour s'adapter au rôle changeant du gouvernement et à l'évolution du Canada en une société moderne et industrialisée.

Nous tenons à souligner que le Premier rapport n'est en aucune manière un énoncé complet des idées du Comité sur tous les aspects de ce débat essentiel. Le sujet important de la distribution des pouvoirs et de nombreuses questions d'ordre économique, telles que la réduction des inégalités entre les particuliers et les provinces que toute constitution canadienne doit inclure dans ses objectifs, sont discutés à l'heure actuelle et feront l'objet d'autres rapports.

Dans la prochaine étape de notre travail, nous avons l'intention de traiter de la question de la distribution des pouvoirs. A l'heure actuelle, notre idée générale est que toute nouvelle constitution devrait prévoir une liste comparativement courte des pouvoirs qui seraient du ressort exclusif du fédéral, une liste analogue des pouvoirs qui seraient du ressort exclusif des provinces, et une liste plus longue de juridictions communes nécessaires à la tâche importante de recommander celles des juridictions fédérales ou provinciales qui devraient avoir la responsabilité suprême dans les sphères individuelles de pouvoirs parallèles.

Nous croyons que toute formule simple de décentralisation des pouvoirs risque de fragmenter davantage le pays et de laisser les régions économiquement faibles encore plus vulnérables qu'elle ne le sont aujourd'hui.

Le Canada, territoire vaste, présentant des différences énormes, a besoin d'un gouvernement central fort pour maintenir et développer l'économie nationale et pour augmenter notre sens d'identité nationale et de but commun. Nous devons en même temps reconnaître que les provinces et les collectivités régionales réclament un contrôle croissant de leur propre destinée et des institutions gouvernementales qui soient plus proches de leurs ressortissants.

Cela représente le dilemme essentiel. A notre avis, on peut le résoudre en partie par une certaine redistribution des pouvoirs fédéraux et provinciaux et par un élargissement du domaine des responsabilités communes nécessitant une pleine consultation et un accord total sur les



Depuis l'élection provinciale du Québec le 15 novembre 1976, le Canada s'est trouvé engagé dans un débat sur les principes fondamentaux, sans précédent depuis les négociations ayant conduit à la constitution de 1867. Ce débat fait ressortir une réalité centrale: des changements de base sont nécessaires pour reposer la confédération canadienne sur des bases plus solides et lui permettre de faire face aux défis de l'avenir.

En même temps, le fait même de l'intense introspection et de la recherche nationale de notre identité amorcées dans le reste du Canada comme au Québec montre que la volonté de continuer à exister encore. Il y a un idéal canadien et nous sommes tous canadiens, mais nous devons définir et façonner nos institutions pour répondre aux besoins de notre condition nationale.

Il ne s'agit pas simplement d'obliger le Québec mais aussi de répondre aux doléances, anciennes et nouvelles, de l'Ouest, des provinces de l'Atlantique et du Nord.

Même en Ontario, quelquefois considéré ailleurs comme le bénéficiaire le plus important de la confédération, on perçoit à présent un sentiment d'aliénation par rapport aux institutions fédérales. Nous avons eu trop de conférences fédérales-provinciales auxquelles des ministres des deux paliers de gouvernement ont donné l'impression d'être des adversaires en confrontation plutôt que les architectes collectifs d'une politique nationale. Le Comité consultatif a discuté d'un grand nombre de propositions de réforme constitutionnelle. A notre avis, elles ont tendu à présenter deux options générales d'avenir: soit une décentralisation globale des pouvoirs en faveur d'une autonomie régionale et provinciale, soit une réforme fondamentale de nos institutions fédérales pour les rendre plus sensibles aux préoccupations et intérêts régionaux dans l'évolution d'une politique nationale.





TABLE DES MATIERES

I	Approche d'une nouvelle constitution .....	1
II	Une deuxième chambre .....	6
III	Le système judiciaire .....	9
IV	Droits fondamentaux .....	12
V	Droits linguistiques .....	17
VI	Une formule d'amendement .....	19
	Membres du Comité consultatif de la confédération .....	22

PAGES

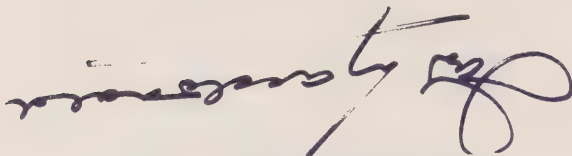


A son tour, ce travail a conduit le Comité à étudier de plus près le genre d'arrangements constitutionnels qui nous garantiraient le mieux un système de gouvernement qui réponde aux besoins et préférences des Canadiens et qui améliore le fonctionnement du système fédéral.

Les progrès réalisés en vue du troisième objectif sont présentés dans le Premier rapport que je suis heureux de vous soumettre. Ce rapport examine un certain nombre de réformes constitutionnelles que les membres du Comité recommandent dans les domaines de la deuxième chambre, du système judiciaire, des droits fondamentaux, des droits linguistiques et de la formule d'amendement. J'aimerais souligner que les recommandations contenues dans ce rapport sont provisoires et qu'elles pourront être modifiées ou développées après que le Comité aura examiné d'autres aspects d'une réforme possible de la constitution. Nous espérons que vous-même et vos collègues trouveront ces recommandations constructives et utiles à vos délibérations.

Nous avons eu une première année occupée et productive, et nous avons l'intention de poursuivre nos discussions et de vous présenter nos conclusions à intervalles réguliers au cours des mois prochains. Entre-temps, nous proposons que les recommandations de ce Premier rapport fassent l'objet d'une vaste discussion. Le gouvernement de l'Ontario pourrait, par exemple, convoquer un colloque pour le premier anniversaire de Destiny Canada Destinée au cours duquel profanes et experts pourraient analyser et évaluer les suggestions susceptibles, à notre avis, de renforcer l'avenir de notre confédération. Veuillez croire, Monsieur le Premier ministre, à l'expression de ma très haute considération.

Le Président,



H. Ian Macdonald

L'honorable William G. Davis  
Premier ministre de l'Ontario  
Queen's Park  
Toronto, Ontario





Le 5 avril 1978

Monsieur le Premier ministre,

Il y a un an, votre gouvernement créait le Comité consultatif de la confédération pour conseiller le Comité du conseil des ministres de la confédération sur toutes les questions ayant trait à l'évolution de notre système fédéral.

Le Comité avait la liberté de déterminer les moyens par lesquels il entendait remplir son mandat. Après quelques discussions préliminaires, il décida de poursuivre trois objectifs généraux:

1. Encourager un vaste débat parmi les Ontariens et les autres Canadiens sur ce qu'il conviendrait de faire pour aboutir à une conciliation et résoudre les difficultés;
2. Appuyer les efforts des particuliers et des groupes qui cherchent à renforcer l'unité nationale; et
3. Mettre au point des propositions précises qui

seraient examinées par le gouvernement de l'Ontario et qui représenteraient un élément de sa participation aux discussions intergouvernementales ayant trait à l'avenir du Canada.

Nous avons travaillé à la réalisation du premier et du deuxième objectifs durant la première année d'activité du Comité grâce à la convocation de la conférence Destiny Canada Destinée en juin 1977 à l'université York, à la liaison établie avec de nombreuses personnes et de nombreux groupes, et enfin aux nombreuses discussions sur la confédération auxquelles les membres du Comité ont participé. D'un autre côté, le Comité a rencontré la Commission sur l'unité canadienne. Le Comité n'étant pas composé uniquement d'experts dans les domaines des relations intergouvernementales et des questions constitutionnelles, ces activités ont largement contribué à mieux faire comprendre à ses membres les besoins des Canadiens de diverses origines et de différentes régions du pays.



Avril 1978

COMITE CONSULTATIF DE LA CONFEDERATION

DU

PREMIER RAPPORT

2514











